
ADMINISTRATIO

The Legal Implications for the Navigation Development of Bystroye Channel

Senior Lecturer Tache BOCĂNIALĂ, PhD
“Danubius” University of Galati
tache.bocaniala@univ-danubius.ro

Abstract: On May 11, 2004, Ukraine began the construction of the Danube - Black Sea Channel (Chilia and Bystroye river branch in the Danube Delta). The project, which had economic, political and even military interests, has been questioned since the formation of national and international environmental organizations (of both countries), which are likely to cause significant negative transboundary impact on the Danube Delta ecosystem. We conclude that, in defiance of the bilateral agreements with the Romanian and the international ones, Ukraine continued its works to complete the project, applying the policy of the complete fact. In this document we intend to highlight a number of legal implications of the problem and the current international context as well, favorable for directing the demarche to a correct resolution.

Keywords: Danube Delta; navigation; ecosystem; environment

Le 11 mai 2004 (au bout de plusieurs hésitations et sur la base d’une décision du Gouvernement de 2000), l’Ukraine a démarré les travaux de construction du canal navigable de grande profondeur Danube – Mer Noire par l’aménagement des bras Chilia et Bâstroe du Delta du Danube¹.

¹ Le Delta du Danube s’étend sur une surface de 550.000 hectares (sur lesquels plus de 400.000 hectares en Roumanie, le reste en Ukraine), constituant une importante zone de la biodiversité. Ses eaux abritent plus de 75 espèces de poissons (y compris des esturgeons). L’on y trouve des formations uniques de hêtres poussés sur les vieilles plages qui, avec les steppes adjacentes, abritent plusieurs espèces rares de plantes et animaux. Une série d’espèces d’oiseaux en voie de disparition, comme: le cormoran nain, l’oie à poitrine rouge, les pélicans dalmatiens etc., sont encore retrouvables dans le delta. Le Delta du Danube est la plus grande et la moins affectée zone humide de l’Europe, représentant une région d’importance internationale. La réserve de la biosphère «Le Danube» - Ukraine abrite 257 espèces d’oiseaux, 9 d’entre eux étant mentionnées sur la Liste rouge européenne, et 42 sur la Liste rouge de l’Ukraine, constitue un territoire propice à la nidation, pour 1000 couples de cormorans nains (*Phalacrocorax pygmaeus*) et trois couples d’aigles codalb (*Haliaeetus albicilla*). Les opérations de construction et de navigation sur le canal affecte l’habitat et la base trophique des espèces de poissons, y compris des 7 espèces mentionnées sur la Liste rouge européenne et 16 inclus

Pour la réalisation de l'investissement, dont le titulaire est le ministre ukrainien des transports, on a contracté la compagnie allemande «Joseph Mobius» de Hambourg, spécialisée dans l'exécution de travaux de ce genre, et une partie des outillages utilisés, pour comble d'ironie, sont roumains.

Le 26 août 2004, les autorités ukrainiennes ont inauguré officiellement la première étape. Les travaux de construction de la voie de navigation ont été repris au mois de novembre 2006, une portion située intégralement sur le territoire de l'Ukraine étant rendue à la navigation au mois d'avril 2007.

Le projet ukrainien, officiellement justifié pour des raisons d'ordre économique et social, transgresse les stipulations de nombreuses conventions internationales du domaine de la protection de l'environnement et de certains accords bilatéraux.

Le projet a été contesté dès sa formulation, par des organisations écologistes internes (des deux pays) et internationaux, par les administrations de la réserve de la biosphère «Le Danube» - Ukraine (RBD) et celle de la biosphère «Le Delta du Danube» (ARBDD) de Roumanie, par diverses institutions internationales d'environnement (surtout par la Commission Internationale pour la protection du Danube – ICPDR), les secrétariats des conventions de Berne (1979), Espoo (1991), Ramsar (1971), UNESCO (1972) et d'autres, par les autorités roumaines.

L'application du programme ukrainien de canalisation du bras Bâstroe sur le territoire de la Réserve de la Biosphère du Delta du Danube sans l'information et la consultation de la Roumanie, état potentiellement affecté par la réalisation des travaux respectifs, en plus de la viciation totale du principe du bon voisinage, contrevient à plusieurs convention, accords et traités internationaux auxquelles les deux états sont parties.

La partie roumaine, par le Ministère des Affaires Etrangères, a effectué des démarches sur le plan bilatéral et multilatéral, du moment où les premières informations publiques claires, portant sur le projet ukrainien, en vue de souligner la nécessité d'une attitude conforme au droit international de la part de l'Ukraine. La position du MAE roumain, promues à l'échelle multilatérale par les mécanismes activés dès 2003, peut être considérée comme équilibrée, fondée sur le respect total du droit international, la bonne foi, l'ouverture et la disponibilité pour le dialogue.

sur la Liste rouge ukrainienne. Dans la zone du canal Bâstroe se trouve près de la moitié de la flore RBD, dont 21 espèces rares, sur lesquelles deux sont enregistrées sur le livre rouge et deux sur le livre vert.

La position constante de la partie roumaine a apprécié que l'Ukraine devait s'abstenir de réaliser quelques nouveaux travaux que ce soit, et qu'un dialogue bilatéral ouvert et sincère soit initié, en vue de résoudre la question, conformément aux normes internationales, vu les stipulations claires des conventions internationales, plus spécialement de la Convention d'Espoo et surtout, le fait que le projet BPâstroie est susceptible de provoquer un impact transfrontalier négatif, significatif sur l'écosystème du Delta du Danube.

Les démarches de la partie roumaine ont été construites en fonction des deux composantes principales de la problématique de l'environnement et de la navigation.

Du point de vue de la protection de l'environnement, le Ministère des Affaires Etrangères de la Roumanie a agi avec conséquence au sens de la sollicitation de respecter les conventions internationales et les recommandations internationales visant la minimisation de l'impact sur l'écosystème du Delta du Danube. Les positions promues par la partie roumaine sont confirmées par les études effectuées par les organisations internationales (le Secrétariat de la Convention de Berne, le Secrétariat de la Convention de Ramsar, la Commission Internationale pour la Protection du Fleuve Le Danube etc.).

En ce qui concerne les aspects de navigation, le Ministère des Affaires Etrangères a montré que le déroulement sur le bras Chilia doit être conforme au régime de la frontière d'Etat. De même, il a montré que sur la portion du Bas Danube, il faut avoir en vue le régime de navigation établi par la Convention de Belgrade. La partie roumaine considère néanmoins que l'on peut identifier une solution pour ces aspects, mais la concrétisation de résultats du dialogue autour de ce thème par la conclusion d'un accord concernant la navigation dépend, tout d'abord, par la solution de la composante: environnement.

Le projet ukrainien s'est déroulé sans que les réactions négatives et les appels à la suspension des travaux jusqu'à la conformité avec les normes du droit international spécifique, exprimées par la partie roumaine, par les Etats roumains et la Commission Européenne, par les organisations internationales actives dans le domaine de la protection de l'environnement et par diverses organisations non gouvernementales soient prises en considération. A mainte reprise, l'Ukraine fut sollicitée de stopper les travaux, jusqu'au moment de la conformation intégrale avec les normes internationales respectives. A force d'invoquer que le projet

Bâstroe ne comporte pas d'impact transfrontalier négatif, la partie ukrainienne a ignoré ces sollicitations.

Après les insistances de la partie roumaine pour que l'Ukraine réponde sur le fond de ses sollicitations (l'obligation de coopérer en vue d'adopter une décision concernant le projet ukrainien avec tous les Etats potentiellement affectés (principalement, la Roumanie), d'organiser des consultations publiques avec la population des territoires affectés, de disposer des mesures compensatoires, destinés à couvrir les éventuels préjudices subis par l'écosystème du Delta), le 24 avril 2007, l'Ukraine a transmis à la partie roumaine certaines informations techniques sur le projet Bâstroe, ceci représentant, selon la partie ukrainienne, une notification en vertu de l'article 3 de la Convention d'Espoo de 1991 concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier. Les autorités de Bucarest ont confirmé le fait que la partie roumaine souhaite participer à la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement du projet Bâstroe, ultérieurement toutes les décisions de la Convention d'Espoo concernant le processus décisionnel dans de telles situations étant intégralement appliquées.

En même temps, la partie roumaine a communiqué à la partie ukrainienne des observations préliminaires en marge des études d'impact mis à sa portée par l'Ukraine (absence des mesures compensatoires, des mesures de réduction de l'impact sur l'environnement, le fait que les documents transmis ne prennent pas ligne de compte les conclusions de la Commission d'Enquête Internationale constituées en vertu de la Convention d'Espoo etc.), s'ensuivant que d'autres aspects soient discutés dans le cadre des rounds suivants de consultations, conformément à la procédure établie par la Convention d'Espoo.

Le 18 juillet 2007, à Tulcea, des consultations publiques ont été organisées avec la population affectée par les effets négatifs transfrontaliers du projet ukrainien. Y ont participé des représentants des ONG –s de profile, de la société civile, des médias locaux et nationaux, ainsi que des représentants de l'administration publiques centrales et locales. La partie ukrainienne n'a pas été en mesure d'offrir des réponses satisfaisantes aux questions posées par le public, questions consignées par écrit aussi. De m De même, toute une série de questions par écrit ont été recueillies par le Ministère de l'Environnement de Roumanie et transmises à l'Ukraine le 21 novembre 2007. Conformément aux normes internationales, l'Ukraine avait l'obligation de fournir des réponses détaillées à ces questions, pour qu'ensuite la documentation du projet soit complétée avec les lacunes signalées par le public. A

ce jour, l'Ukraine n'a pas répondu aux sollicitations du public, ce qui contrevient tant à la Convention d'Espoo, que, surtout, à la Convention d'Aarhus.

Le 17 janvier 2008, l'Ukraine a transmis à la Roumanie la décision finale des autorités ukrainiennes concernant le projet de construction du canal de grande profondeur Danube – Mer Noire, sur les bras Chilia et Bâstroe du Danube. La décision, prématurément adoptée transgresse les normes internationales, applicables au projet ukrainien «Bâstroe», ainsi qu'aux obligations bilatérales que l'Ukraine a assumées en rapport avec la partie roumaine, attendu qu'elle a été adoptée sans la finalisation d'un processus véritable de consultation avec la Roumanie – consultations réglementées, principalement, par les dispositions de la Convention d'Espoo concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier, ainsi que par les Lignes directrices d'application de cette Convention.

Ainsi, en dépit de la protestation exprimée par la communauté internationale, l'Ukraine a continué à vaquer à ses affaires. Conformément à la presse ukrainienne, citée par l'édition en ligne du quotidien roumain *Financiarul* (le Financier) du 13 août 2009¹, depuis le début de l'année 2009, le canal ukrainien aurait dépassé le canal Sulina d'après le nombre des traversées, vu que, à la différence du canal Sulina, sur Bâstroe le déplacement se fait dans les deux sens: aller et retour, en aval et en amont, y compris de nuit. En outre, les tarifs de transit sont moindres, et les conditions de paiement plus simples.

Vu le refus des autorités ukrainiennes de se conformer aux obligations internationales, malgré la conduite conforme qu'on leur sollicita constamment, l'Ukraine a agi comme si de rien n'était, le Comité d'Implémentation de la Convention d'Espoo a décidé de recommander aux Etats parties de réactiver, durant la session suivante (de mai 2011), l'avertissement à l'intention de l'Ukraine (non activée en octobre 2008, à défaut d'informations complètes) ou à adopter un nouvel avertissement².

L'intersection des questions de la proximité géographique (fleuve partagé), lesquelles relèvent plutôt de la gestion, avec celles des effets transfrontaliers (reliées pour la plupart à la protection de l'environnement et à la conservation/préservation de la nature) génère une situation spéciale, complexe, ce

¹ <http://www.financiarul.ro/>

² <http://www.unece.org/env/eia/documents/ImplementationCommittee/2008-2011>.

à quoi, une fois confrontés, les Etats sont souvent dépassés et réagissent avec beaucoup de prudence à l'égard de la coopération entre les Etats. Le contentieux écologique est souvent utilisé comme un paravent pour des conflits plus anciens, historiques et pour des intérêts essentiellement politico-stratégiques, dont la difficulté se transfère sur les problèmes visant la protection de l'environnement aussi.

Selon des études récentes, effectuées par l'Institut National de Recherche-Développement le Delta du Danube de Tulcea, les dragages effectués par la partie ukrainienne ont conduit au doublage de la quantité de sédiments déposés sur la langue de sable de Ptasina, laquelle s'est transformée, ces derniers temps, en une véritable île qui s'étend vers le territoire de notre pays, en modifiant, par là, la frontière naturelle.

Le cas de l'aménagement du chenal navigable de profondeur sur le bras Bâstroe du Danube, avec un impact transfrontalier négatif significatif, est illustratif de la manière dont les Etats entendent appliquer et observer les réglementations juridico-internationales, bilatérales et nationales – en la matière, à savoir:

- les principes généralement de l'utilisation durable et de la protection des cours d'eau internationaux;
- le régime juridique international du Delta du Danube, de réservation de la biosphère, un bien du patrimoine mondial naturel et zone humide d'importance internationale;
- les stipulations des conventions visant la protection et la conservation d'espèces et de leurs habitats naturels, applicables à la zone et opposable aux deux Etats;
- les engagements assumés sur le plan bilatéral, plus spécialement par l'Accord entre le Gouvernement de Roumanie et le Gouvernement de l'Ukraine concernant la coopération dans le domaine des eaux de frontière;
- les réglementations internationales concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement en contexte transfrontalier.

Dans notre opinion, par le chenal Bâstroe, l'Ukraine vise, dans le fond, la transformation du bras Chilia en seul bras navigable du Danube dans la région du Delta, dans les conditions où, d'après la manière dont la frontière entre les deux Etats est tracée de nos jours, constitue pratiquement, un cours d'eau intérieur de cet Etat, concomitamment avec la tendance toujours plus évidente du bras international Sulina, dans les conditions du manque de ressources d'entretien, de devenir non

navigable. Bien que traité comme un simple accident, l'écoulement du navire Rostok¹, en plus des préjudices, difficilement calculables, consistant en dépenses pour le renflouement mais aussi en les pertes subies par l'économie roumaine à cause de l'impossibilité de l'utilisation du chenal Sulina à sa capacité normale, a pratiquement contribué à la réalisation de ce plan.

Une telle finalité serait de nature à valoir de grands avantages économiques à l'Etat voisin, surtout par l'attraction des courants de marchandises, au détriment de la Roumanie. De même, l'on peut pratiquement discuter d'une autre mise aussi, tout aussi importante, découlant de la croissance du débit de ce bras du Danube, l'une des conséquences étant l'augmentation des quantités d'alluvions se déposant aux embouchures (selon certains spécialistes, env. deux tonnes par seconde) et qui détermine la naissance de nouvelles surfaces de terre, en guise de territoire ukrainien.

Dans le contexte international, nouvellement créé après l'adhésion de la Roumanie à l'OTAN et à l'Union Européenne, corroboré avec la position stratégique reconnue de notre pays y compris par les Etats-Unis, qui a commencé déjà l'installation de bases militaires² sur le territoire roumain situé à proximité de la Mer Noire et du Danube, mais aussi des régions frontalières, comme la préconisée participation de la Roumanie au développement du système américain de défense anti-missiles (Phased Adaptive Approach - PAA), nous considérons qu'il s'imposerait une attitude autrement ferme et défensive de la part des autorités roumaines afin son succès dans les différends avec l'Ukraine concernant la problématique relative à la construction du chenal Bâstroe, en prenant exemple sur le cas ayant visé le plateau continental de l'Île aux Serpents.

Cette attitude ne doit pas se manifester manu militari, mais elle doit être de nature à déterminer la cessation de toute action spécifique de la politique du fait accompli de l'Ukraine, par l'utilisation de tous les moyens juridiques mis à disposition par la

¹ Le 2 septembre 1991, le navire Rostok, sous pavillon ukrainien, a quitté le port Reni – en Ukraine – chargé de produits sidérurgiques à destination de Tunisie. Il n'est pas arrivé trop loin parce que, le même jour, pendant les manœuvres de transition du Chenal Sulina, il est échoué au Mille 31 à l'endroit de la commune de Partizani. Bien que l'Administration Fluviale du Bas Danube ait envoyé dans la région plusieurs remorqueurs pour le renflouage du navire, le commandant a refusé. A cause de cela, la coque du navire s'est cassée et s'est inclinée, en bloquant le chenal. Son complet dégagement s'est réalisé avec des coûts considérables, ce ne fut qu'en 2005 et a entraîné plusieurs processus, pénaux et civils, mais aucune responsabilité pour la partie ukrainienne.

² De telles bases sont en cours d'installation dans les localités M. Kogalniceanu du dépt. de Constanta et Smârdan du dépt. de Galati.

multitude de traités et conventions non respectés ou violés par l'Etat voisin, par l'engagement au soutien de cette cause de juristes réputés, capables de soutenir d'une manière adéquate les intérêts de la Roumanie et, non pas en dernier lieu, par le fait de contrecarrer fermement, par tous les moyens juridiques, y compris pénaux, de tout dérapages ou contrainte imposée au régime juridique actuel des régions¹.

Généralement, le cas Bâstroe démontre qu'au niveau des Etats, les considérants juridiques et écologiques demeurent encore au second plan, par rapport à ceux d'ordre économique, stratégique-militaire et politique, et la traditionnelle conception souverainiste se maintient de facto, malgré la consécration officielle de la thèse de la coopération transnationale.

En même temps, les conventions internationales, y compris les européennes, sont perçues comme trop générales et ainsi peu applicables, ce qui relève de la nécessité d'adopter des accords subrégionaux et bilatéraux mieux adaptés au spécifique écologique et le contexte politico-stratégique de la région et, par voie de conséquence, plus effectifs.

Bibliographie

Stamate, Grigore (1997). *Frontiera de stat a României*. Bucarest: Editions Militaires.

Stanciu, Ștefan & Duță, Alexandru (2003). *Tratate, convenții și alte documente referitoare la regimul navigației pe drumărea maritimă*. Galati: Editions Scorpion.

Neagoe, Stelian (1995). *Teritoriul și frontierele în istoria României*. Bucarest: Editions du Ministère de l'Intérieur.

Bocaniala, Tache. *Combaterea infracționalității specifice apelor de frontieră ale României*. Bucarest: Sous presse aux Editions du Ministère de l'Intérieur.

Convention de Belgrade du 18 août 1948 concernant le régime de la navigation sur le Danube, publiée sur le Bulletin Officiel no. 253 du 30 octobre 1948.

Convention concernant l'accès à l'information, la participation du public à la prise des décisions et l'accès à la justice dans les questions d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, ratifiée par la Loi no. 86 du 10 mai 2000.

Convention concernant la coopération pour la protection et l'utilisation durable du fleuve Danube (Convention pour la protection du Danube), signée à Sofia le 29 juin 1994, ratifiée par la Loi no. 14 du 24 février 1995.

¹ Au début des travaux pour le Chenal Bâstroe, les employés de l'Etat ukrainien ont illégalement franchi la frontière, à plusieurs reprises, en pénétrant dans les eaux territoriales roumaines, ce qui ne leur valut jamais aucune sanction.

Convention concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier, adoptée à Espoo le 25 février 1991, ratifiée par la Loi no. 22 du 22 février 2001.

Accord entre le Gouvernement de Roumanie et le Gouvernement de l'Ukraine concernant la coopération dans le domaine de l'aménagement des eaux de frontière, signé à Galati le 30 septembre 1997, ratifié par la Loi no. 16 du 11 janvier 1999.

Traité conclu entre la Roumanie et l'Ukraine concernant le régime de la frontière d'Etat roumano-ukrainiennes, la collaboration et l'assistance mutuelle pour les questions de frontière, publié sur le Journal Officiel no. 348/ 21. 04. 2004.

<http://www.mae.ro>

<http://www.financiarul.ro>

<http://www.unece.org/env/eia/documents/ImplementationCommittee/2008-2011>.